

Title	自作農地創定施設要項を評す
Author(s)	河田, 嗣郎
Citation	經濟論叢 (1924), 18(5): 944-960
Issue Date	1924-05-01
URL	http://dx.doi.org/10.14989/128163
Right	
Type	Departmental Bulletin Paper
Textversion	publisher

東京帝國大學經濟學會 經濟論叢

第 五 號 第 十 八 卷

大正三十三年五月一日發行

論 叢

投資と租税……………法學博士 神戸 正雄

フオンウイゼの社會學論……………文學博士 米田庄太郎

水戸藩常平倉の成立……………經濟學博士 本庄榮治郎

海運同盟に對する英吉利の態度……………法學士 小島昌太郎

時 論

自作農地創定施設要項を評す……………法學博士 河田 嗣郎

說 苑

スミスの學說に關して福田博士の教を乞ふ……………經濟學士 谷口 吉彦

マルクスの勞賃論……………經濟學士 森 耕二 郎

雜 錄

スミスの植民地觀の由來と地位……………經濟學士 長田 三郎

時 論

自作農地創定施設要項を評す

河 田 嗣 郎

一 三 大 疑 點

自作農創定事業に關する實行上の方針として小作制度調査會が政府に答申せる施設要項中その主要なる項目を摘記すれば左の數項である。

二、政府は年々多額の金額を支出し之を自作農地創定の使途に充て其貸付金の返還及利息も亦之を同 に使途に使用する爲め特別會計の基金法を制定す。

三、土地購入資金は政府より道府縣市町村又は産業組合に貸付し年利率三分五厘以下貸付期間は三十年以内とし割賦拂により償還せしむ。

四、政府の貸付金を以て道府縣市町村又は産業組合の行ふ土地購入資金の貸付は左記に據らしむ。

(一) 貸付を受ける者は左の條件を具ふことを要す。

(イ) 耕作に従事し勤勉なること。

(ロ) 購入せんとする土地が小作地なる場合に於ては其土地の小作人又は購入につき其小作人の同意を得たる者たること。

(二) 貸付を爲す土地の購入価格は當該地方に於ける普通價格を超えず且貸付を受ける者が其土地を自作農地として維持するに適當と認めらるゝ價格たることを要す。

(三) 貸付は貸付を受ける者の希望により購入土地の價格の全額まで之を行ふことを要す。

(四) 貸付金額は四千圓を超ゆることを得ず、但購入する土地の面積一町歩の價格が四千圓を超ゆる場合に於ては其價格まで貸付することを得。

現に土地を所有する者に對する貸付金額は其所有土地の價格を合せ前項に準じて制限することゝを要す。

(五) 貸付金の利率、貸付期間及償還方法は第三項に準ずるものとす、但貸付を受けたる者の希望あるときは貸付期間内に於ても其未償還額の全部又は一部の償還を受けることを要す、

(六) 貸付金の擔保として購入土地の上に第一抵當權を設定することを要す。

(八) 貸付を受けて土地を購入したる者又は其承繼人は貸付の際決定せられたる償還期間内は假

令償還を終りたる時と雖も其土地を譲渡し又は自作を廢止することを得ざるものとす、但道府縣市町村又は產業組合を経て土地を譲渡し又は其承認を得て自作を廢止することは此限にあらず。

前項但書の手續に依らざる土地の譲渡又は自作廢止の場合に於ては道府縣市町村又は產業組合は既に償還を受けたる割賦金の中元金に該當する金額(貸付を受けたる者が其土地に著しき改良を加へたる場合に於ては之に依る増價額を加ふ)を以て之を先買し又は貸付金の未償還額を一時に返還せしむることを得。

六、本施設に依り自作農地を創定する場合及道府縣市町村又は產業組合が土地を先買する場合に於ける自作農地に關する登録税及所有權移轉の地方税は之を免除す。

右要項に依て小作制度調査會の妥當と認めて推奨する自作農創定事業の輪廓は之を知るを得、その實行方法も要點だけは盡されて居る。即ち政府をして特別會計の基金法を制定せしめ、その元利金を以て自作農地として土地を購入せんとする者に對し原則として四千圓を限り年賦償還の方法に依る低利の資金を貸付せしめ、貸付を受けたる者をして自作地として之を維持せしめんとするのである。そして其の推奨する實行方法は大體に於て當を得たるもので、自作農創定助成方法として現今直ちに實行し得らるゝ案といふことになれば、先づ此位の所より外には仕方がある

まい。

けれども私は斯くの如き方法を以て行はるべき其の事業の實效を致へその前途を洞察すれば、其所に三つの大きな疑義の挿まるべきものあるを見逃すことが出来ぬ。三大疑義とは何であるか。その一と二とは此の方策が自作農創定の助成策たるに止まり積極的な自作農創定事業たるを得ざることであつて、其事は主として先づ第一には自作地の買收價格決定方法に對する規定なきことと、次には第二點として或種農地の強制買收に依る自作農地制定の道の設けられて居らぬこと等よりして思合さるゝ次第である。次に第三の疑點は、自作農地として設定せられたるものゝ自作農地としての永久的なる維持を圖るべき立入りたる規定なく、甚だ不完成にして不徹底なる規定を設けしめんとするに過ぎざる點である。即ち之が爲めに折角自作農地として創定せられたる土地も後に又事實上小作地に逆戻りする危険の防ぎ難かるべきを思ひ、自作農創定事業の前途之がために甚だ效驗の舉がり難かるべきを疑はざるを得ないのである。

以下主として此の三點について卑見を叙べて見たいと思ふ。

二 購入地價格決定方法奈何

先づ購入せらるべき土地の價格及その決定方法に關する點だが、此點については上に示す自作

農地設定施設要項は、たゞ『貸付を爲す土地の購入価格は當該地方に於ける普通価格を超えず且貸付を受ける者が其土地を自作農地として維持するに適當と認めらるゝ價格なることを要す』と限定して居るに過ぎぬ。つまり土地の購入価格は自作農地を獲んとする者に於て適宜に之を決定すべきものとし、購入者が購入せんとする土地の所有者と直接に交渉して双方の合意で之を決定するなり乃至は又町村や農會や産業組合や所謂農事組合などの機關に依頼して然るべく之を決定して貰ふなり、兎も角も當事者に於て之を決定すべきであつて、國家としては何等之に立入ることなく、國家としてはたゞ購入資金の貸付を行ふ條件として、その決定されたる土地價格が當該地方の普通價格を超過せざることゝ、そが自作農地として之を維持するに適當の價格たることを要するものとするに止めたのである。換言すれば國家がその難問題に觸るゝを避け『當該地方に於ける普通價格』とか『自作農地として之を維持するに適當と認めらるゝ價格』とかいふやうなば、んや、りした所だけの限定に止めんとしたのである。

斯く國家をして此の難問題より超越せしめんと欲したことには、小作制度調査會としては色々苦心もあつたらうし、委員間に意見の相違もあつたらうし、此上切込むで行くことの出来なかつた事情があつたことであらう。けれどもこんな曖昧な限定を附したゞけでは、實行上甚だ困ることが出来はせぬだらうか。又此が爲めに折角の自作農創定事業の進行を甚だ抄らぬものたらしむ

る憂はないだらうか。『當該地方普通の價格』なるものが、實は甚だ見當のつき難いものたることは言を俟たぬ。何等か明確なる土地價格算出方法の明示されざる限り、そは掛官の認定に待つ外はない。——然しまゝその認定は公明正大に然かもやゝ的確に行はれるものと假定しても、抑も問題は自作農創定事業の如きものは、その事業の性質上、この土地價格の決定方法に關して、その十分公平なるを期することが、事業本來の主旨より見て必要缺ぐべからざる所たること之である。從てその公平を期する爲めに、價格決定の方法につき、その一般標準となるべきものを指示するか、その決定を行ふべき公の性質を有する機關の設置を命するか、ともかく其所に公[○]共[○]的[○]な立場の入り得べき道を造ることが必要なりとせなければならぬ。然るに全く這間の顧慮を爲さないで、たゞ彼の要項第四項第二號の如き限定を爲すに止めたのは、聊か責任を避けたる議を免れ難い。尤もらしいけれども實は頗る曖昧な言葉で限定を設けてお茶を濁したとの議をも免れ難いかも知れぬ。

之を實效上より攷ふるに、當事者の間に決定さるゝ土地購入價格が單純なる土地需給の關係からだけ定まつて、その價格標準は土地使用より生ずる收益を基礎として算定せらるべき正常價格（此の場合所謂收益價格）標準以上なるに於ては、自作地として之を購入したる者は、之を購入したることに依て却つて業務經營上採算の取れぬこととなり、私が本誌前々號に之を論示したやう

に、斯くては土地を購入して自作農となるよりも、却つて他人の土地を小作した方が割合のよいこととなり、折角の自作農創定事業をしてその政策的の效果少きものたらしむる外はない。そして斯かる高價購入も政府の低資貸付あるが爲めに行はるゝこととなるに於ては、又そが農民の土地所有に對する狂的熱愛あるによつて其の心理作用より行はるゝに於ては、その所謂自作農創定事業なるものは、自作農たらんとする小作人を扶ける結果とはならないで、却つて土地を所有して之を持ちあぐんで居る地主輩に甘く土地を賣り遁ぐべき好個の機會を與へて、地主擁護策と變じてしまうことゝもなり得る。現今既に世間には多少ともに自作農創定事業に對して斯かる非難を試んとする聲がきこへつゝある。此點は十分顧慮すべき所とせなければならぬ。

三 強制買収權奈何

次に第二の疑點について見るに、小作制度調査會の答申施設要項中には、國家が必要と認むる場合にも、或種地主の所有する或限度以上の面積に及ぶ農地又は或種の性質を有する農地に對して、之を強制的に買上げて自作農民に分配購入せしむるを得るが如き權能の承認に關する事項が最も備はつて居ない點は、甚だ自作農創定事業をして效能の薄きものたらしむる所以とせなければならぬ。此點に關する事項の全然閑却されたるは確かに一疑義たらざるを得ない。新聞紙上に

傳へらるゝ所によれば、斯かる事項を要項中に掲ぐべきことに就いては、委員中には其の主張者もあつたやうだが、例によつて斯かる稍や徹底的の事項となると委員中に反對者が多數で、終に調査會としての答申書には全然その規定を見ざるものとなつたやうである。惟ふにその反對は、一部に於ては地主階級の利益を代表する者と、一部に於ては所有權に關する現制度を以て動かすべからざるものと信じ、斯かる所有權の侵害又は制限と見らるべき權能を自作農創定事業に關して政府に賦與するは、今日の法律制度を破壊するものなりと見る論者との間から出て來ることであらう。けれども此種の權能が此事業に關して認めらるゝは、實に此の事業をして十分有效なるを得せしめ、又そがよく廣く行はれ得て、國家時務の必要に應ずるを得せしむる所以とせなければならぬ。

國家が自作農創定の事業を行ふは、たゞ民間に於て當事者の發意に依て行はるゝ自作地購入の便を計り、その援助のために資金を貸付するといふ補助的な又は助成的な意味だけのことであるならば即ち止む、又たゞかゝる補助的な助成的な事業たる程度を以て甘んずる外なき性質のものならば即ち止む。苟も此の事業が所謂農村振興の一事業として行はるべきもので、一面には小作問題を解決し、進むでは一般的に之に依て農業經濟の基礎を堅固ならしめ、將來に對する農業の維持と發展との地盤を造り成さんとするものであるならば、國家は必要と認むる場合には、公

用徴収的の意味に於て、或種地主の有する或種の土地を相當價格を以て強制的に買収し、之を自作農地として自作希望者に賣渡すを得るだけの權能を發揮せねばならぬ。従て自作農創設事業の一要項としては、政府にかゝる權能を賦與すべき法律の規定を爲すを要する旨の指示あつて然るべき筈である。

英國の土地法の如きも、一定面積以上の所有地を有し之を農業上國家の必要とするが如き方法と程度とに於て實地に使用せないで、之を荒したり之を惡用したりして居る地主には、國家はその所有者に對して當該地を有用に使用するかさなくば國家の公用徴収的な買上に應すべき旨を規定して居る。此種の權能は固より社會公共團體の最高形態としての國家が之を有すること疑なき所であつて、然かもその權能が發揮さるゝに依て農業狀態振興のために必要とせらるゝ時務が有效に行はれ得る次第である。

勿論かゝる公用徴収的な強制買収は土地の所有者に對しては其の所有權を制限することゝなるを免れぬ。そしてかの羅馬法式な所有權神聖觀を抱く者は、此點を以て甚だ不當なことゝ見んとするのである。けれども私共の目から見れば、所有權に關する根本觀念は獨り羅馬法式に之を神聖視するのが唯一の正しきものと見なければならぬ理由はない。特に農地の所有權に就いては羅馬法系の絶對無制限的な權利としての解釋の甚だ穩當ならざるを信ぜなければならぬ理由があ

る。その理由は歴史的にも存するし社會なるもの、本來の性質と法律なるもの、本來の意義職能より考へたる社會觀念の上にも存する。そして又その理由は歴史的には我國に於て特に著明なるものがある。(詳しくは拙著『農業經濟學』第二編第一章第二節及第四節。第五編第六章參照)

私の信する所では、元來土地の如きは社會公共團體としての國家が之を所有するが正當である。又最もよく其の性質に叶ひ其の使用に適しその效用を發揮し得る所以である。そしてそれは歴史的に之を見ても十分に理由づけられ得る所なのだから、今農地に關して自作農を制定し自作農民と自作農地とを増加せしむることが、社會一般の利益のために必要であるならば、その事業の有効なる遂行のためには、國家が國內の土地に對して當然に之を有する最高權能を發揮して、或種の地主の土地を強制買収して之を自作農地たらしむることは、何等法律的に不都合ありとは思はれぬ。たゞに立法論として不都合なきのみならず、解釋論としても甚しき不都合ありとは思はれぬ。

さればたとへかゝる強制買収に對して多少の反對意見の行はるゝありとも、苟も自作農創定事業を踏込むで行はんとならば、その強制買収に關する規定を爲すべきやう推獎すべき筈のものとする。之に關する推獎を爲すを躊躇するやうでは、たゞ事業をば前に述べた助成的な輕い意義と少い効果とだけしか有せぬものたらしむる次第であつて、それは決して事業に對して忠實なる態度

と謂ふことが出來ぬ。

然らば今實行問題として如何なる土地所有者の所有地に對してかゝる強制買収を爲すを得べきものとするを可とするかといふに、それは理論的には、苟も自作農地として之を所有せざる種類の農地所有者に對しては、之を行つてよいといへる。元來自作農主義より出でたる自作農創定の事業に對して之と兩立せぬものは小作農業なのだから、農地を所有し乍ら之を自作せないで他人に小作せしめて居るやうな地主は、自作農主義と相容れざるものとして、其の所有地はその所有者に於て之を自作すればよし、之を自作せざる場合には、國家に於て之を強制買収して自作農たる者に賣渡してよい筈である。又斯くするに於て甫めて自作農主義は徹底するわけである。

けれども今實行問題としては斯く廣汎に涉る強制買収制を俄かに認むる必要なく又政策として穩當ならずといふならば、一定面積以上の農地（例へば十町歩以上又は五町歩以上）及び農地として使用せらるべきであるに拘らず、所有者に於て之を荒蕪のまゝに放任したり又は殊更に農業以外の然かも社會經濟的に效用少き用途に使用したりして居る如き農地に對して、國家は必要ある場合には自作農創定の爲めに之を強制買収するを得るものとしたらよいであらう。

然しかゝる強制買収權の及ぶべき範圍を如何にするかは末の問題であつて、根本問題は自作農創定事業のためにかゝる強制買収を認むるや否やの問題である。然るに小作制度調査會が自作農

主義を謳歌し乍ら、この強制買収の點には毫も觸れないで居るのは疑義の挿まる、餘地をのこすものと謂はねばならぬ。困難な點だから知らぬ顔で濟まうと謂ふのならば甚だづい、無責任な遣方である。議したが議がまとまらぬといふのならば、せめてその主張者側の少數意見でも附し出すのが正當である。つまりそれほど此點は事業に關して重要な點だと私は信ずる。

四 自作農地維持方法奈何

次に第三の疑點について述べる。それは前に一言したやうに、要項の示す所だけでは自作農地として創定せられたるもの、永續的な維持が困難であらうといふことである。

折角國庫が低利な金まで貸して自作農を創定せんとするのであるから、その創定せられた農地が自作農地として永久に維持せられないやうでは何の役にも立たぬ。若しその維持法が十分に備はつて居ないで、自作農地となつたものが後日又他人に譲渡せられたり自作が廢止されて小作地に逆戻りするやうでは、國庫はたゞ其の中間所有者のために低利の資金を貸與して彼をして轉賣に依て利得せしむることゝなるか、低利資金で新小作地を造つて新地主に與へるまでのことゝなるか、何れにしても自作農創定事業とは相容れない結果を呈するに至る外はない。之を防ぐ爲めには、小作制度調査會も相當意を用ゐたど見へ、要項第四項第八號に前掲の如き規定を示して居

る。

所が今その要項第四項第八號の示す所を見れば、創定されたる自作農地に對する處分權の制限としては、政府の低利資金の貸付を受けて土地を購入したる者又は其承繼人は貸付の際決定せられたる償還期間内は、たとへ償還を終りたる時と雖も其の土地を譲渡し又は自作を廢止することを得ざるものとせんとするに止まつて居る。そしてその期間内と雖も道府縣市町村又は產業組合を経て土地を譲渡し又は其の承認を得て自作を廢止する分ならば少しも差支ないとせんとして居る。そして又更には右の手續を採らないで土地を譲渡したり自作を廢止したりするに於ては、道府縣市町村又は產業組合に其の先買權を認め、その先買を爲すを欲せざる場合には未償還金の一時償還を請求するを得るものと爲さんとして居る。

されば今資金を借りて自作農地を購入したもの又はその承繼人は、借りた金の償還前といへども、所定の手續に依て之を轉賣し又は自作を廢止するのは自由たるべきと同時に、借金の償還が済み貸付の際決定された償還期間が経過さへすれば、何時でも大手を振つて其地を轉賣するなり自作を廢止するなり勝手に出來る次第である。

斯るが故に要項の示す所はたゞ資金貸付の際決定されたる償還期間内に於ける處分の制限たるに止り、自作地そのもの、永久的なる處分の制限ではない。従てこの制限は政府の貸付くる資金

が自作地の購入以外の目的のために悪用せらるゝことなきやう、之を防がんためのものである。實効力しか有せず、自作農創定の事業をして有終の美を齊さしめんとために、その自作地たるものゝ處分を制限し、それが又小作地に逆戻りすることなきやう之を防がんとする意味も效力も有つて居ないのである。そこで問題となることは、斯くの如き制限を附するのみで以て、折角行はるゝ自作農創定の事業が永續的な意義と價值とを有ち得るやといふことである。そしてその答は「之を有ち得ない」といふことになる。

惟ふに小作制度調査會が、たゞ右の如き、貸付資金の悪用に對する制限だけしか敢て之を爲し得なかつた所以のものは、やはり彼の所有權神聖觀からして、たとへ政府の資金を借りて土地を購入した者といへども、その資金の償還を終り又所約の償還期間の満了したる以上は、完全なる其地の所有者となるのだから、その所有者の所有權に對して猥りに制限を附し得べきものにあらす、若し之に制限を附するに於ては他の土地所有者との間に大いなる不公平を見るに至るといふ議論と見解とが、委員の頭を支配したからであらう。此の法律的見地よりすれば、自作農地を永久的に或は少くとも或永き期間に涉つて維持せしめ、その法律上の處分を制限せんとするならば、別に例へば家産法の如き法規をでも制定して、その法規に準據し自作地の所有者がその地をたとへば家産として設定登記し、その法規の力に依て其地の處分が或程度まで制限せらるゝこと

ゝなす外はない。所が小作制度調査委員會に於ては家産法の如きものを制定して、之を自作農創定の事業と連結するといふ迄には議が進まないで、つまり自作農地に對する永續的維持方法は設けられないまゝに答申案が出来上つた次第であらう。

そこで一體此の問題はどうかといふに、前にも一言したやうに、折角自作地として創定せられたものでも、其地の處分や其地に於ける自作廢止やに對する法的制限の行はれない限りは、何時かは又其地が小作地に逆戻りして、自作農創定事業の政策上の效果は頗る少薄なるものに歸する外はない。斯くては、自作農を一時的に造るといふ事が興味のあることだから國家が慰みに之をやるといふのなら格別だが、苟も之に依て小作問題を緩和若しくは解決せんと欲し、乃至は自作農主義を普及徹底せしめて、我國の農業狀態を健全なものと爲し、農村振興の業に貢獻する所あらんと欲するのならば、此の事業は殆んど多く其の期待に沿ひ得ないことゝなる外はない。

事業をしてかゝる政策上の意義と價值あるものたらしめんとならば、どうしても自作農地は自作農地として永續し得べきやう、其の所有權に對する制限が必要である。

然るに今斯かる制限を自作農地特に政府資金の貸付に依て購入されたる自作農地に對してのみ行はんことは、現今の法制上許すべからざることなりといふならば、此所に全く自作農創定事業の破綻を見る外はない。そしてその破綻は概念上に於ける破綻たると同時に實際政策上の破綻で

ある。之を救ふ道はたゞかの家産法の如きを別に制定して、之を自作農創定の事業と關聯せしむる外に存せぬ。然かもそれに依てもたゞ一部分の救済しか出來ず、家産法に據り家産として自作地を設定登記する意思なき人々に對しては、如何ともする由がない。

斯るが故に、今小作制度調査會の答申せる施設要項に示されたる所だけについての批評として之を言へば、此の自作地に對する永續的な法的制限の伴はざることの爲めに、調査會の計畫せる自作農地創定事業の實行方法は、此の暗礁に乗上げて難破する外なきもの、難破すべき十分の理由と可能性とを具有するものと評する外ないのである。つまり狸の泥舟みたやうなものであつて、折角造つても暫く漕いで行けば自らに破滅してしまふ性質のものである。従て此の實行計畫による自作農創定事業は、若し實行せらるゝことゝなるとも、農村問題の解決の爲めには、たゞ一時逃れの效果しか示し得ない。即ち政策としては暫時的緩和策としての價值しか有ち得ないのである。

總べて斯の如く觀來つて私は依然私の從來の主張を支持せざるを得ざるを感ずる。その主張とは何か。他でもない、若し農村問題の根本的解決に向つて進まんとならば、そして永續的な效果ある方策を行はんとならば、結局土地は之を國家の有と爲し、農民に對してはたゞ自作を爲す

者に限り其の長期なる用益權を賦與すべしといふこと之である。つまり私的所有權を基礎とする自作農主義を採らないで、公的社會有制を樹立する方向に向つて進めといふこと之である。そしてその實行方法や、その實行と同時に條件的に行はれざるべからざる農業組織の他の方面に於ける改革やについては、詳しく論ぜなければ、私の提案は解かりかねるが、茲にはそれ迄論じて居る餘地がないから、それは後日のことに譲つて置く。

吳々も注意すべきことは、獨り農村問題に限らずあらゆる社會的な大問題は、あまり現制度にばかり拘泥して居ては、所詮解決らしい解決は望み得べきにあらざること之である。此種の問題の調査研究や對策の立案やに従ふべき調査會や委員會の如きも、此點には熟くと思を致すべきであらう。政策といへば何時でも現制度(status quo)といふ岩の上に根を下ろした昆布のやうなものとばかり信じて居た分では、たゞ時勢の潮流に揉まれてゆらくするばかりで、その潮流に沿ふて進むで行くことは出来ぬ。潮流の表面に頭を出すことすら六ヶ敷い。時勢は遠慮會釋なくどんどん進むでしもうのである。此點を熟くと解得すべきであらう。